

Universitas Diponegoro – Semarang

Strategi Implementasi di Jawa Tengah  
(Implementation Strategy in Central Java)

Dialog Nasional Kesiapan Daerah dalam Menyongsong Desentralisasi Fiskal  
di Indonesia  
(National Dialogue about the Local Readiness to Handle Fiscal  
Decentralization)

Project 497-0357 / 104-000  
Strategic Objective 1  
ECG, USAID/Indonesia  
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)  
University of Maryland at College Park

July 3 – 4, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).  
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of  
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.



**DIALOG NASIONAL KESIAPAN DAERAH DALAM  
MENYONGSONG DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA**

**STRATEGI IMPLEMENTASI  
DI JAWA TENGAH**

**Oleh**

**TIM UNDIP**

**KERJASAMA**

**LEMBAGA PENELITIAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**DENGAN**

**INSTITUTIONAL REFORM AND THE INFORMAL SECTOR ( IRIS )  
LPEM – FE – UNIVERSITAS INDONESIA  
PEMERINTAH PROPINSI JAWA TENGAH**

**Hotel Patra Jasa – Semarang, 3 – 4 Juli 2000**

## STRATEGI IMPLEMENTASI DESENTRALISASI DI JAWA TENGAH

### I. Pendahuluan

Perubahan skenario pembangunan nasional dengan menggunakan paradigma pembangunan baru yang merupakan dasar dalam pembangunan wilayah dan kota, bertumpu pada GBHN 1999, Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Beberapa alasan yang melatar belakangi diundangkannya undang-undang tersebut antara lain untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemerataan pembangunan melalui pemberdayaan *local resource* serta meningkatkan asas demokratisasi dan partisipasi aktif seluruh masyarakat dalam pembangunan.

Otonomi Daerah direncanakan akan mulai dilaksanakan pada Bulan Mei Tahun 2001. Beberapa persiapan untuk menyongsong pelaksanaan otonomi daerah tersebut telah dilaksanakan baik oleh Pemerintah maupun Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kota / Kabupaten. Beberapa persiapan tersebut antara lain dengan terus menerus disosialisasikannya beberapa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang mendasari pelaksanaan Otonomi Daerah.

Walaupun pelaksanaan otonomi daerah makin dekat, namun hingga kini belum seluruh peraturan dari Pemerintah Pusat yang merupakan petunjuk pelaksanaan otonomi daerah selesai diundangkan dan disosialisasikan. Kondisi ini membingungkan pemerintah Propinsi dan Kota/Kabupaten, dalam mempersiapkan pelaksanaan otonomi daerah.

Perubahan paradigma dalam pemerintahan dari yang bersifat sentralistik ke desentralisasi menimbulkan beberapa permasalahan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten/kota. Beberapa permasalahan tersebut, antara lain berkaitan dengan pelaksanaan proses desentralisasi yang meliputi pentahapan pelaksanaan serta pembagian fungsi dan kewenangan di antara tingkatan pemerintahan berikut perimbangan keuangan untuk melaksanakan kewenangan yang baru, *transfer of personnel* sebagai akibat perubahan dalam struktur organisasi pemerintahan serta peningkatan akuntabilitas publik baik di tingkat Pusat maupun daerah. Di samping itu kondisi sosial ekonomi, ketersediaan SDA dan kesiapan SDM serta budaya / kultur aparat dan masyarakat yang telah terbiasa dengan paradigma pembangunan yang sentralistik, menimbulkan permasalahan yang tidak kecil di daerah maupun di tingkat pemerintah pusat.

Untuk mengantisipasi berbagai dampak yang mungkin timbul dalam pelaksanaan otonomi daerah, perlu dilakukan persiapan di daerah otonom, dengan menemu kenali potensi (kekuatan dan peluang) yang perlu dioptimalkan dan kendala (kelemahan dan ancaman) untuk dieliminir dalam pelaksanaan otonomi daerah.

## II. Kesiapan Pemerintah Daerah Dalam Menyongsong Desentralisasi

Kesiapan Pemerintah Daerah dalam menyongsong pelaksanaan desentralisasi dapat diukur melalui analisis terhadap faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal di suatu wilayah, untuk menemukan kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman dalam pelaksanaan otonomi daerah di daerah tersebut.

Beberapa faktor internal dalam suatu daerah yang diperkirakan merupakan kekuatan dan kelemahan pelaksanaan desentralisasi berkaitan dengan : sumber daya alam (kualitas dan kuantitas serta keragaman), sumber daya manusia (kualitas dan kuantitas), sarana dan prasarana, kondisi "sosekbudpolkam", kondisi pemerintahan daerah (kewenangan, kelembagaan dan kemampuan personil), serta peraturan-peraturan daerah yang berlaku. Faktor-faktor internal adalah faktor yang dapat dikelola oleh daerah dan dapat merupakan kekuatan maupun kelemahan daerah tersebut dalam melaksanakan desentralisasi.

Faktor-faktor eksternal yang diduga berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi di suatu daerah, antara lain berkaitan dengan Undang-Undang dan peraturan dari pemerintah yang lebih tinggi, kondisi "sosekbudpolkam" daerah sekitar dan kondisi "sosekbudpolkam" nasional. Faktor-faktor eksternal ini merupakan faktor yang tidak dapat di kelola daerah, namun dapat merupakan faktor peluang atau kendala bagi daerah tersebut dalam melaksanakan otonomi daerah..

Strategi yang disarankan dalam proses implementasi desentralisasi, ialah dengan mengoptimalkan kekuatan dan peluang serta mengeliminir kelemahan dan kendala yang terdapat di suatu daerah.

Secara umum di tingkat Jawa Tengah dan di Kabupaten/Kota di "pantura" Jawa Tengah, faktor internal yang menonjol antara lain partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang relatif baik, sehingga merupakan kekuatan bagi pelaksanaan pembangunan. Kondisi ini ditunjukkan antara lain oleh situasi sosial politik yang relatif aman serta jiwa kegotongroyongan untuk melaksanakan pembangunan di wilayah masing-masing. Di samping itu UU Nomor 22 tahun 1999, memberikan peluang untuk berkembangnya demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan.

Dari sisi lain meningkatnya partisipasi masyarakat dalam politik bila tidak diakomodir dan dikelola dengan baik akan merupakan ancaman yang berpotensi untuk menimbulkan instabilitas wilayah.

Beberapa kelemahan yang umum dijumpai di Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah, antara lain berkaitan dengan relatif rendahnya tingkat pendidikan penduduk. Sebagian besar penduduk masih berpendidikan hingga tamat sekolah dasar. Tingkat pendidikan penduduk di Propinsi Jawa Tengah bahkan relatif lebih rendah bila dibandingkan dengan Propinsi Jawa Barat, Jawa Timur, DKI dan DIY. Dalam era otonomi daerah peningkatan kualitas sumber daya manusia, baik aparat pemerintahan maupun masyarakatnya, merupakan suatu keharusan untuk

meningkatkan kreativitas masyarakat dan aparat pemerintah dalam proses pelaksanaan desentralisasi.

Kelemahan lain yang perlu diwaspadai, ialah dalam bidang keuangan daerah. Hal ini terutama berkaitan dengan masih rendahnya kontribusi PAD untuk melaksanakan pembangunan di daerah. Ketergantungan terhadap pemerintah pusat bahkan cenderung meningkat (Herniwati RH, 2000). Kondisi ini agaknya merupakan beban dan menimbulkan kegamangan bagi pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Rendahnya kontribusi PAD, perlu dieliminir dengan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan keuangan daerah, melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak dan retribusi daerah serta optimalisasi pengelolaan BUMD dan Dinas-Dinas daerah.

Di bidang pemerintahan daerah, adanya peluang untuk menetapkan sendiri urusan rumah tangga Daerah yang tersurat dalam UU Nomor 22 tahun 1999, akan memantapkan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom yang bertanggung jawab. Di samping itu UU Nomor 22 tahun 1999, memberikan pula peluang untuk menata kelembagaan dan personil yang sesuai dengan kebutuhan dan potensi daerah sendiri. Namun perlu diwaspadai dampak-dampak yang timbul sebagai akibat restrukturisasi kelembagaan. Jumlah pegawai pusat dan daerah yang perlu ditata kembali harus dilandasi dengan pendekatan rasional (ekonomis), kearifan dan kemanusiaan.

### III. Langkah-Langkah Strategis Implementasi Desentralisasi

Pelaksanaan otonomi daerah secara nyata dan bertanggung jawab, seyogyanya dilakukan secara bertahap. Kajian dalam langkah-langkah strategis implementasi desentralisasi meliputi proses desentralisasi (*decentralization process*), yang berkaitan dengan aspek kepastian hukum dan politik, administrasi dan keuangan (fiskal) serta upaya untuk menciptakan dan meningkatkan akuntabilitas publik dalam rangka menciptakan *effective governance*.

#### 3.1. *Decentralization Process*

Dalam proses desentralisasi, ada 3 aspek penting yang harus menjadi pusat perhatian yaitu **desentralisasi politik**, **desentralisasi administratif** dan **desentralisasi fiskal**. Setelah diundangkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999, maka desentralisasi di Indonesia memiliki paradigma baru, yang berbeda dengan masa berlakunya UU No.5/1974 baik substansi maupun konstruksinya. Makna utama dari desentralisasi adalah manakala pembuatan *policy* dan implementasinya ada di tangan "daerah". Jika diterapkan makna tersebut ke dalam tiga aspek desentralisasi, maka ada beberapa catatan penting sbb.:

#### A. Desentralisasi Politik:

Saat ini di Propinsi Jawa Tengah, baik DPRD Propinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota memiliki persepsi dan sikap yang hampir serupa terhadap UU No. 22/1999 sebagai wujud komitmen bersama untuk menerapkan desentralisasi yang luas di daerah. Berangkat dari persepsi tersebut, maka semua hal yang berkaitan dengan kewenangan daerah (seperti pemilihan Kepala Daerah, pembuatan Peraturan Daerah, penyusunan APBD, pengaturan tentang Desa, dsb.) disikapi dengan tindakan-tindakan yang menunjukkan bahwa DPRD memang memiliki posisi dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sementara di sisi yang berbeda, Kepala daerah (Bupati ataupun Walikota) masih memakai referensi UU No.5/1974 dikarenakan belum keluarnya aturan-aturan pelaksana maupun pedoman umum tentang berbagai hal berkaitan dengan pelaksanaan UU No. 22/1999. Situasi tersebut sering menimbulkan konflik antara eksekutif dan legislatif daerah, yang sering berekses pada melunturnya semangat dan kinerja aparat pemerintah daerah.

Situasi ini harus segera diakhiri dengan keluarnya berbagai pedoman umum tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan memperjelas kedudukan dan peran masing-masing lembaga yang ada di daerah yang mempunyai kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

#### B. Desentralisasi Administrasi

Pelaksanaan kewenangan/urusan di daerah Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 22 tahun 1999 diserahkan di mana serian Kabupaten/Kota rata-

urusan perumahan. Dengan model penyeragaman tersebut, daerah jelas tidak bisa bertindak inovatif dan kreatif karena adanya "kewajiban" untuk melaksanakan urusan-urusan yang ada, meskipun mungkin mereka sebenarnya tidak mampu dan tidak cocok melaksanakan urusan tersebut karena tidak sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah.

Dengan keluarnya UU No.22/1999 yang ditindaklanjuti dengan PP No.25/2000 tentang kewenangan Pusat dan Daerah Propinsi, maka daerah kabupaten/kota harus segera melakukan *need assessment* untuk menetapkan kewenangan/urusan yang dianggap tepat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota bersangkutan sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan oleh masing-masing daerah serta sesuai dengan potensi dan kendala yang ada di daerah.

Indikator lain dalam aspek administrasi ini ialah penataan personil pada lembaga-lembaga yang telah ditetapkan. Dalam penataan personil perlu dipikirkan secara strategis upaya-upaya untuk memecahkan permasalahan restrukturisasi pegawai dari lembaga-lembaga yang dilikuidasi, baik dari lembaga tingkat Pemerintah Pusat dan Propinsi yang berada di daerah. Strategi untuk penataan kelembagaan dan personil ini hendaknya berdasarkan prinsip-prinsip rasional (efisiensi dan efektivitas), prinsip kearifan dan prinsip

kemanusiaan. melalui pendekatan kelembagaan yang "miskin struktur dan kaya fungsi".

### C. Desentralisasi Fiskal

Otonomi daerah yang ditandai dengan makin meningkatnya kewenangan daerah dalam melakukan pemerintahan dan pembangunan, harus diikuti dengan kewenangan daerah dalam bidang fiskal. Hal ini terutama berkaitan dengan kewenangan menggali sumber pendapatan daerah dan menentukan biaya pembangunan di daerah. Dengan kata lain desentralisasi kewenangan hendaknya diikuti dengan desentralisasi fiskal, untuk lebih memberdayakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang pada gilirannya diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Realitanya dewasa ini kontribusi PAD dalam struktur keuangan daerah, baik bagi pemerintah Propinsi (rata-rata sekitar 20 -30 %) maupun Kota/ Kabupaten (rata-rata sekitar 10-15 %) relatif rendah. Lebih-lebih setelah diberlakukannya UU nomor 18 Tahun 1997 tentang PDRD. Di samping itu rendahnya efektivitas dan efisiensi dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah serta penanganan BUMD serta Dinas - Dinas, daerah merupakan salah satu unsur penyebab masih rendahnya kontribusi PAD terhadap struktur keuangan daerah.

Sebagai contoh kontribusi PAD Kota Semarang dalam struktur keuangan daerah juga relatif masih rendah. Pada tahun 1998/99, proporsi PAD-nya hanya berkisar 31,15 % terhadap keuangan daerah. Angka ini menurun bila dibandingkan kondisi pada tahun 1994/95 hingga tahun 1996/97 yang berkisar antara 38,96 % - 41,77 %.

Penurunan PAD sebagai akibat pelaksanaan UU No. 18 Tahun 1997 tentang PDRD, juga banyak terjadi pada Kabupaten/Kota lainnya. Untuk itu perlu dilakukan reformasi terhadap UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang PDRD. untuk lebih memberdayakan kemandirian daerah dalam melaksanakan desentralisasi.

Pelaksanaan desentralisasi dapat lebih terjamin, bila daerah dapat melakukan "bottom - up planning", baik dalam sisi perencanaan pembangunan maupun penggalan sumber pembiayaan dari daerah sendiri, yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyat setempat.

Aspek lain yang perlu diperhatikan dalam desentralisasi fiskal, berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta antara propinsi dan daerah Kota/ Kabupaten.

Pelaksanaan bagi hasil PPn dan PPh perlu adanya keadilan antara Pusat dan daerah. Dengan dasar pemikiran ini agaknya adil, bila daerah memperoleh bagian dari PPn serta PPH, secara proporsional sesuai dengan sumbangannya terhadap pemungutan PPn.

Problem utama lainnya dalam desentralisasi fiskal ini berkaitan dengan perimbangan keuangan dalam bentuk DAU dan DAK. Hendaknya

perimbangan DAU dan DAK, didasarkan pada jumlah penduduk, potensi SDA, luas wilayah, serta sumbangan daerah terhadap keuangan negara.

Berdasarkan beberapa ilustrasi di atas, desentralisasi fiskal diperkirakan akan menimbulkan beberapa dampak terhadap pemerintah dan masyarakat di daerah. Dampak potensial yang diperkirakan akan timbul berkaitan dengan kesejahteraan masyarakat, dalam *artian penggalan sumber daya keuangan daerah akan menambah beban masyarakat, apabila tidak diikuti dengan peningkatan pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat*. Demikian pula desentralisasi fiskal diperkirakan akan berdampak terhadap pemerataan penghasilan dan pembangunan antar daerah. Untuk mengeliminir beberapa dampak yang mungkin timbul dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, diperlukan beberapa **aturan pelaksanaan**, seperti yang dikemukakan oleh Prof. Roy Bahl (1999). Beberapa kaidah desentralisasi fiskal yang dikenal sebagai *Roy Bahl's Golden Rules*, sebagai berikut :

### **1. View fiscal decentralization as comprehensive system**

Desentralisasi fiskal merupakan sebuah sistem yang komprehensif. Beberapa unsur penting dalam desentralisasi fiskal, antara lain :

- a. anggota legislatif merupakan hasil pemilihan, sehingga merupakan cerminan aspirasi masyarakat
- b. Kepala daerah diangkat di daerah, oleh legislatif hasil pemilu dan bukan kepala daerah yang di "drop" dari pemerintah yang lebih atas.
- c. Pemerintah daerah memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk menggalang penerimaan dan merencanakan pembiayaan daerah.
- d. Adanya otonomi anggaran dengan batas anggaran yang ketat. Dalam hal ini diharapkan adanya kondisi yang ideal antara lain bebas dari kontrol pengeluaran yang berlebihan dari pemerintah pusat, transfer tanpa syarat dari pemerintah atasan (DAU) serta adanya kewenangan melakukan peminjaman untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah.
- e. Transparansi

### **2. Finance follows function**

Besarnya kebutuhan keuangan di daerah ditentukan oleh besarnya pengeluaran/biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kewenangan dan urusan yang telah ditetapkan.

Beberapa kaidah yang berkaitan dengan tanggung jawab pengeluaran dan penerimaan, antara lain :

- a. Pelayanan publik yang dikenai retribusi (misal pasar, rumah sakit, parkir), sebagian besar pembiayaannya harus dari hasil retribusinya.
- b. Pelayanan publik dan barang publik yang manfaatnya bersifat lokal (jalan, taman), harus dibiayai dengan pajak yang bersifat lokal
- c. Pelayanan umum dan barang publik yang mempunyai eksternalitas yang besar (bandara, jalan antar propinsi) harus dibiayai dengan pajak propinsi atau dengan subsidi dari pemerintah pusat.



### **3. Set into place strong central capacity capacity to monitor outcomes**

Proses desentralisasi yang “terkendali” dan bertahap memerlukan bimbingan dari pemerintah pusat yang kuat dalam hal-hal yang berkaitan dengan :

- a. penerapan sistem akuntansi keuangan yang seragam
- b. norma pemeriksaan
- c. keterbukaan dalam hal pinjaman dan penentuan batas pinjaman
- d. penentuan pengawasan atas pengeluaran
- e. perumusan distribusi subsidi

Dengan demikian dalam proses desentralisasi fiskal, diperlukan pemerintah pusat yang memiliki kemampuan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi proses desentralisasi

### **4. Allow for assymetry – urban versus rural communities**

Harus disadari bila pemerintah daerah memiliki kemampuan yang berbeda dalam penggalian dana dan penyediaan pelayanan publik. Untuk itu diperlukan sistem desentralisasi yang berbeda antar daerah, seperti untuk sektor perkotaan dan pedesaan.

### **5. Strengthen local revenue raising powers**

Desentralisasi fiskal memerlukan kewenangan lebih besar bagi pemerintah daerah untuk mengelola penerimaannya.

Masyarakat di daerah akan lebih mampu untuk menjaga akuntabilitas pemerintah daerah, bila pelayanan dan barang publik di daerah didanai oleh pajak/penerimaan lain di daerah dibanding apabila dibiayai oleh transfer dari pemerintah pusat. Di samping itu pemenuhan kebutuhan masyarakat di daerah akan lebih terjamin bila daerah mempunyai kewenangan membiayai perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan dengan pendekatan “bottom up planning”.

Beberapa sumber penerimaan yang ideal untuk pembiayaan pembangunan di daerah antara lain PKB, BBNKB, pajak property (PBB).

### **6. Ensure that central government abides by the rules it fixes**

Agar proses desentralisasi fiskal dapat berhasil, diperlukan kemampuan dan kemauan pemerintah pusat untuk mematuhi peraturan-peraturan yang telah dibuat dan ditetapkannya

### **7. Keep the framework as simple as possible**

Dalam proses desentralisasi fiskal diperlukan suatu sistem pengaturan fiskal yang sederhana, yang dapat dengan mudah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini terutama berkaitan dengan keterbatasan daerah dalam administrasi fiskal.

### **8. Ensure consistence – grant design and decentralization objectives**

Tranfer antar pemerintah memiliki dua dimensi yang berkaitan dengan besarnya dana yang didistribusikan dan distribusi dana tersebut ke masing-masing unit pemerintah daerah yang berhak. Besarnya dana yang

didistribusikan mencerminkan keseimbangan fiskal secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan dimensi kedua mencerminkan keseimbangan fiskal secara horisontal.

**9. Consider all three levels of government**

Desentralisasi fiskal hendaknya didasarkan pada perimbangan ketiga jenjang pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat, Propinsi dan Kabupaten/kota

**10. Impose and stick to a hard budget constraint**

Agar proses desentralisasi fiskal tidak menimbulkan distorsi dalam perekonomian diharapkan pemerintah daerah menetapkan sekaligus patuh terhadap ikatan anggaran yang ketat.

**11. Recognize and plan for transition**

Proses desentralisasi membutuhkan masa transisi dalam pelaksanaannya.

**12. Find a strong champion**

Desentralisasi fiskal mensyaratkan pelaku (baik eksekutif, legislatif dan seluruh jajaran masyarakat) yang kuat dan tangguh.

Berdasarkan realita dan kesiapan pemerintah pusat dan daerah, serta kondisi sosial ekonomi politik dewasa ini, pelaksanaan otonomi daerah, hendaknya dilaksanakan dalam tiga tahapan, yaitu jangka pendek untuk melakukan persiapan, jangka menengah yang merupakan masa transisi serta jangka panjang untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah.

a. **Jangka Pendek (1999 – 2001)**, merupakan tahap persiapan. Dalam tahapan ini perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

- Sosialisasi yang terus menerus (sampai *grassroots level*) tentang substansi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999.
- Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomer 25 tahun 2000, maka daerah Propinsi, Kabupaten/Kota harus segera melakukan identifikasi kewenangan urusan secara rinci
- Melakukan *need assessment* terhadap kewenangan/urusan berdasarkan indikator/pedoman yang telah ada.
- Kegiatan *need assessment* dan perencanaan dan penetapan kewenangan dan urusan hendaknya didasarkan pada :
  - Visi dan Misi
  - Kemampuan Daerah
  - Core of Competence daerah
  - Efektivitas
  - Efisiensi
  - Akuntabilitas
- Mempersiapkan faktor-faktor pendukung pelaksanaan URTD
- Melakukan identifikasi dan evaluasi sumber-sumber PAD, baik pajak dan retribusi daerah serta BUMD yang dapat dioptimalkan untuk kemandirian pelaksanaan otonomi daerah

b. **Jangka Menengah (2001-2003)**, merupakan masa transisi. Jika kewenangan/urusan yang harus ditangani daerah Kabupaten/Kota sudah jelas, maka tindakan selanjutnya adalah :

- Koordinasi antara badan eksekutif dan legislatif daerah dalam menentukan dan penataan kelembagaan berdasarkan kewenangan/urusan yang telah diperoleh melalui kegiatan *need assessment* pada tahap persiapan.
- Melakukan “Job Analysis” dan “Job Design” (JA & JD) yang meliputi analisis beban kerja untuk tiap-tiap lembaga yang dibentuk, penetapan kriteria bagi personil yang akan mengisi lembaga yang dibentuk serta penentuan standart keberhasilan bagi kinerja lembaga – lembaga yang dibentuk sebagai dasar untuk melakukan evaluasi di kemudian hari.
- Mengisi lembaga-lembaga daerah yang ada dengan personil, sesuai dengan kriteria yang ditentukan (akan terjadi reposisi bagi semua pegawai, karena penempatan pegawai berdasarkan kriteria yang ada di masing-masing lembaga)
- Menyiapkan birokrasi yang mampu memandang masyarakat sebagai “klien”
- Menyiapkan kecamatan dan kelurahan (untuk wilayah perkotaan) sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat
- Penyusunan perda-perda untuk penataan kelembagaan dan personil serta perda-perda untuk penggalan dan optimalisasi sumber keuangan daerah, untuk lebih meningkatkan upaya kemandirian daerah
- Sosialisasi tentang adanya perubahan-perubahan organisasi dan kelembagaan sebagai implikasi pelaksanaan otonomi daerah, baik di lingkungan pemerintah maupun masyarakat

a. **Jangka Panjang (mulai tahun 2004)**, merupakan tahap pemantapan pelaksanaan otonomi daerah.

Kebijakan dan keputusan-keputusan yang sudah diambil, berkenaan dengan penataan kewenangan, kelembagaan, personal dan keuangan daerah dimantapkan dalam jangka panjang. Dalam proses ini sosialisasi terhadap ide/gagasan pengembangan kinerja pemerintah daerah harus terus menerus digulirkan. Upaya penggalan sumber dana asli daerah untuk meningkatkan pelayanan publik harus terus menerus dilakukan. Di samping itu pengawasan dalam pelaksanaan otonomi daerah harus dimantapkan dan dilakukan oleh segenap unsur masyarakat, baik legislatif, perguruan tinggi, LSM dan masyarakat luas.

### 3.2. Effective Governance

*Effective Governance* bisa berjalan jika ada *check and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif daerah. *Check and balances* bisa berjalan jika masing-masing memahami dan melaksanakan fungsinya sebaik mungkin. Dalam UU No. 22/1999 memang menempatkan posisi DPRD sangat dominan, dibandingkan dengan posisi Eksekutif daerah. Jika DPRD bisa melakukan kontrol dan bahkan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah, pertanyaan yang muncul kemudian ialah siapa yang akan mengontrol DPRD.

Dengan demikian dibutuhkan suatu mekanisme kontrol terhadap para anggota legeslatif, yang dapat dilakukan oleh masyarakat luas termasuk LSM dan perguruan tinggi.

Beberapa hal yang perlu diusulkan untuk menciptakan Effective Governance, ialah :

- Menetapkan standar pencapaian suatu proyek/pogram yang terukur, yang meliputi peningkatan kualitas yang diharapkan terhadap sasaran (siapa, dimana, berapa banyak sasaran yang akan dituju)
- Merencanakan dan menetapkan anggaran sesuai dengan standart yang telah ditetapkan terhadap sasaran tertentu secara transparan
- Merencanakan dan menetapkan mekanisme kerja, termasuk prosedur yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, organizing serta pengawasannya
- Merencanakan dan menetapkan institusi pelaksana (lewat tes kelayakan). Termasuk pula melakukan koordinasi antar institusi, sehingga tidak ada proyek/program pengadaan barang dan jasa publik yang tumpang tindih
- Melakukan monitoring dan pengawasan pelaksanaan program/proyek yang melibatkan semua unsur masyarakat.
- Meningkatkan supremasi hukum dengan menindak pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama tanpa pandang bulu.

#### IV. Penutup

Paradigma baru dalam pemerintahan pada era otonomi daerah, memerlukan kesiapan dan partisipasi seluruh masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Perubahan pemerintahan yang bersifat sentralistik ke bentuk pemerintahan yang bersifat desentralisasi, bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kegiatan pembangunan dengan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Juga bertujuan untuk meningkatkan demokratisasi dengan lebih memberdayakan masyarakat agar berperan aktif dalam pembangunan di segala bidang.

Beberapa persiapan yang perlu dilakukan antara lain segera melakukan *need assessment* kewenangan/urusan dan penataan kelembagaan serta personil berdasarkan pada PP nomor 25 tahun 2000 serta didasarkan pula pada visi dan misi serta kemampuan Kota Semarang.

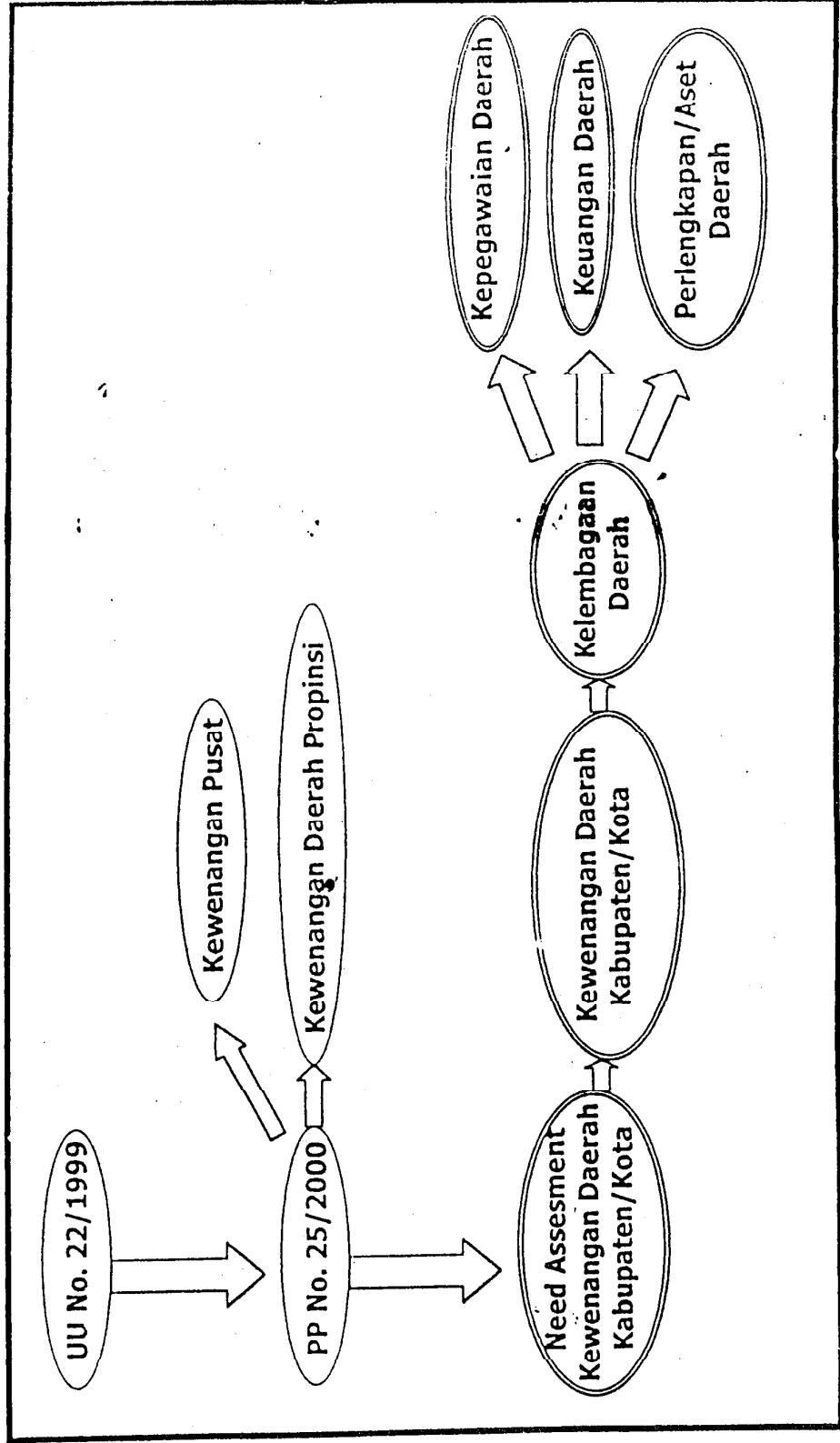
Untuk tercapainya "effective Governance" perlu ditetapkan standarisasi dari setiap keberhasilan proyek atau program pembangunan yang mudah diukur serta ditetapkan secara transparan.

Dan akhirnya diharapkan otonomi daerah dapat meningkatkan kewenangan daerah dalam memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat di daerah bukan menambah beban masyarakat dengan melakukan penggalian sumber pendapatan tanpa diimbangi perbaikan/peningkatan kualitas pelayanan publik.

Diharapkan pula peningkatan kewenangan dalam pemerintahan, pembangunan dan kemandirian dalam pembiayaan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkeadilan bagi seluruh rakyat.

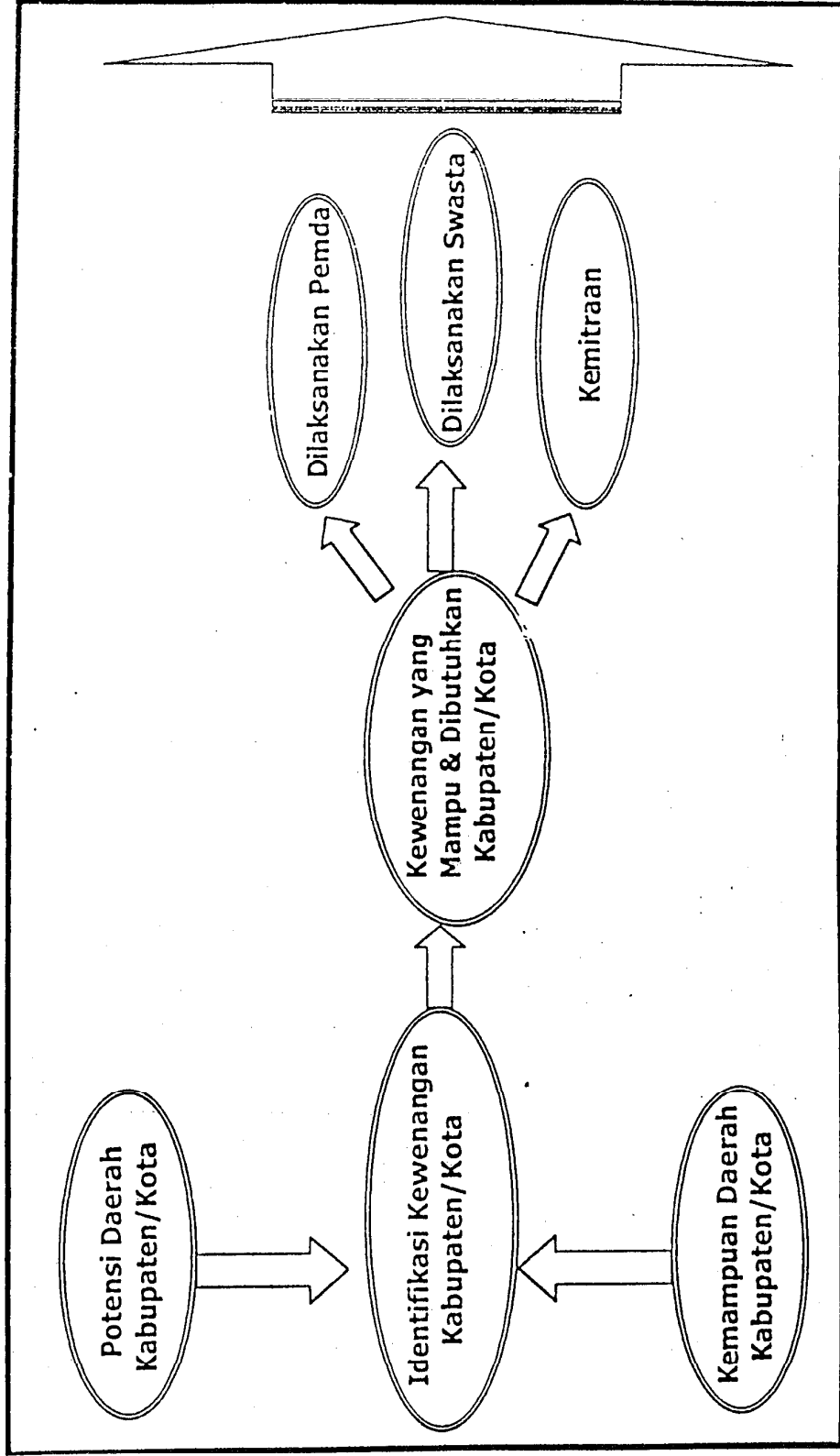
Gambar 1

## Strategi Implementasi Otonomi Daerah Kabupaten/Kota



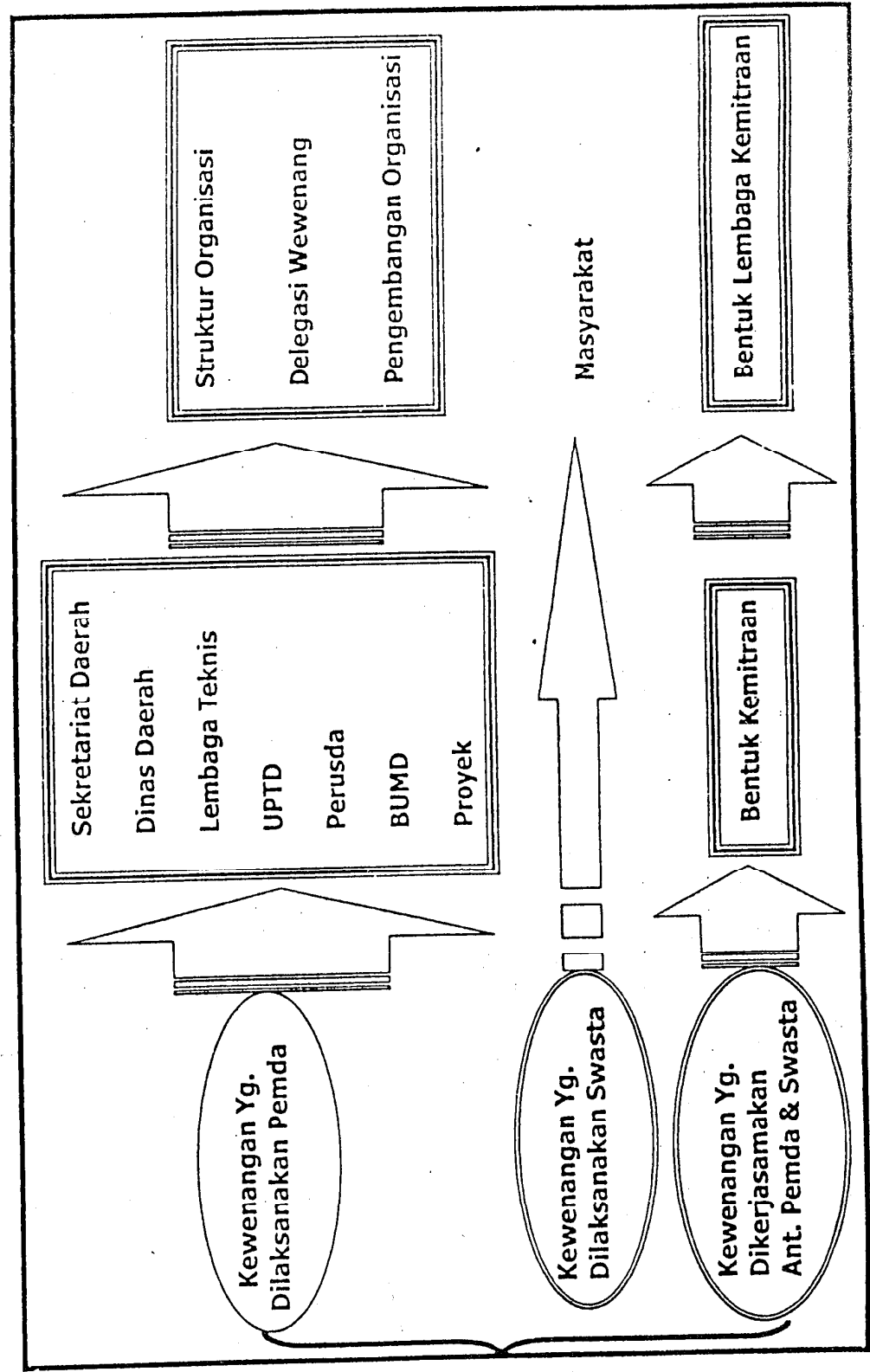
Gambar 2

## Langkah-Langkah Penataan Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota



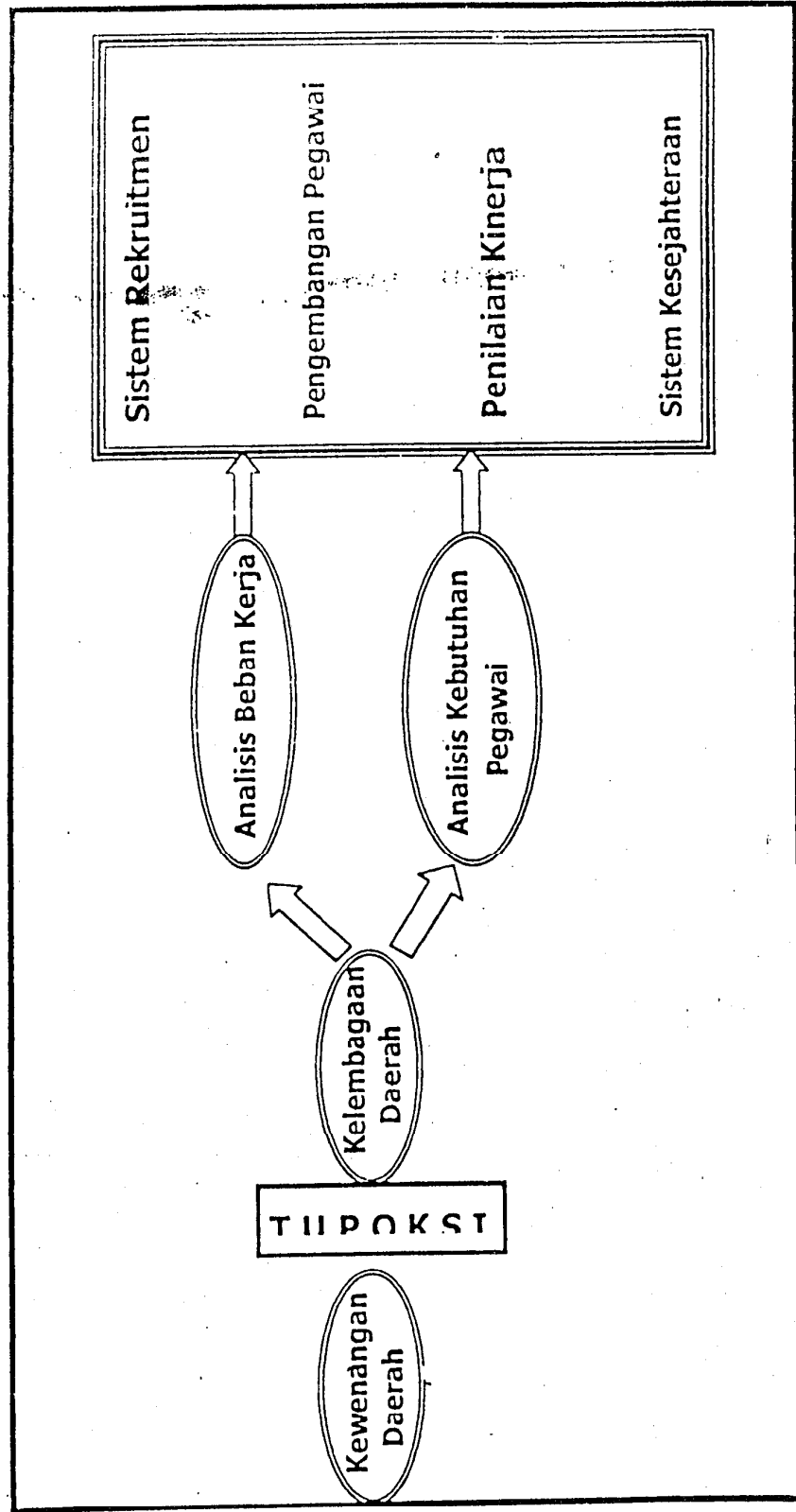
Gambar 3

# Langkah-Langkah Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten/Kota



Gambar 4

## Langkah-Langkah Penataan Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota





## Pembagian Fungsi Perangkat Daerah

	Sekretaris Daerah	Dinas Daerah	Lembaga Teknis Daerah
1. Kedudukan	Pembantu Pimpinan	Pelaksana ( <i>Executing Agency</i> )	Badan Staf & <i>Advisory</i>
2. Fungsi	<p>1. Membuat kebijakan implementasi</p> <p>2. Melaksanakan kewenangan umum</p> <p>3. Membina hubungan kerja dgn. Lembaga teknis, dinas &amp; unit pelaksana lainnya</p> <p>4. Melakukan koordinasi kerja dgn. Dinas, lembaga teknis dan unit pelaksana lainnya</p> <p>5. Melaksanakan tugas sekretariat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pelayanan administratif</li> <li>- pengaturan</li> </ul> <p>6. Mengevaluasi &amp; menilai kinerja Kepala Dinas dan Lembaga Teknis</p>	<p>1. Melaksanakan kewenangan /urusan bidang tugas pemerintah yang melekat pada daerah otonom</p> <p>2. Menyelenggarakan pelayanan langsung kepada masyarakat sesuai kewenangan bidangnya</p>	<p>1. Memberikan konsultasi dan saran</p> <p>2. Melaksanakan tugas fungsional di bidang :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perencanaan</li> <li>- Pengendalian</li> <li>- Pengembangan kualitas SDM</li> <li>- Penelitian &amp; Pengembangan</li> <li>- dll.</li> </ul>
3. Tanggungjawab	Bertanggungjawab kepada Kepala Daerah	Bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah	Bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah